

Michał Beim¹, Bogusz Modrzewski²

¹ Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu
Instytut Melioracji, Inżynierii Środowiska i Geodezji
michal.beim@up.poznan.pl

² Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu
Instytut Geografii Społeczno-Ekonomicznej i Gospodarki Przestrzennej
b.modrzewski@amu.edu.pl

W kierunku racjonalnej polityki urbanistycznej Polski

Zarys treści: Zmiany w strukturze zagospodarowania przestrzennego Polski następują w sposób daleki od zasad zrównoważonego rozwoju. Polskie prawodawstwo nie wykształciło mechanizmów pozwalających na skuteczną ochronę terenów przed chaotyczną zabudową. Dotychczasowe mechanizmy bazujące na planach strefowych zawiodły. Negatywne efekty zostały zauważone przez administrację rządową, która przystąpiła do sporządzania założeń polityki miejskiej. Celem tego dokumentu ma być zahamowanie niekontrolowanej suburbanizacji, ułatwienie rewitalizacji dzielnic centralnych i zmniejszenie uzależnienia od samochodu. Niniejszy artykuł zawiera rozważania nad koniecznymi zmianami w polityce urbanistycznej państwa. Przedstawiono w nim najważniejsze problemy rozwoju przestrzennego i możliwe rozwiązania. Autorzy porównują najlepszą zagraniczną praktykę i pokazują możliwości jej aplikacji w warunkach polskich.

Słowa kluczowe: polityka przestrzenna, suburbanizacja, rewitalizacja, polityka miejska, polityka transportowa

Wprowadzenie

Problem suburbanizacji z jednej strony, a z drugiej strony odnowy upadających śródmieść polskich miast staje się coraz większą barierą rozwoju dla samorządów lokalnych. Zjawisko to jest dostrzegane przez administrację publiczną. W 2013 r. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego rozpoczęło prace nad „Polityką miejską”. Dokument ten ma służyć jako wytyczne dla dystrybucji środków unijnych. Prace prowadzone są w trzech zasadniczych dziedzinach: odnowy miast, przeciwdziałania suburbanizacji i zrównoważonego rozwoju transportu na poziomie lokalnym i regionalnym. Niniejszy tekst stanowi wkład do dyskusji nad kształtem polityki miejskiej w Polsce. Szczególny nacisk kładziony jest na problem ograniczania

niekontrolowanego rozwoju miast. Zdaniem autorów znaczące ograniczenie suburbanizacji jest warunkiem koniecznym właściwej polityki miejskiej.

Chaos przestrzenny i jego skutki

Polski system planowania przestrzennego w liczbach

Ministerstwo właściwe do spraw budownictwa, lokalnego planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa od 2004 r. monitoruje praktyczną realizację ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. 2003 nr 80, poz. 717, z późn. zm.), publikując co roku raporty statystyczne odnośnie do pokrycia gmin miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego oraz studiami uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Raporty obejmują też analizę ilościową postanowień dokumentów planistycznych. Analiza ta nie jest jednak prowadzona we wszystkich 2479 gminach, ale obejmuje około 60% gmin. Rokrocznie zwiększa się liczba analizowanych gmin.

Dane opublikowane w raporcie pt. „Analiza stanu i uwarunkowań prac planistycznych w gminach na koniec 2011 roku” (Śleszyński i in. 2012) przygotowanym na zlecenie Ministerstwa Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej dowodzą, że chłonność demograficzna terenów przeznaczonych pod zabudowę, zarówno już zabudowanych, jak i planowanych do zabudowy wynosi:

1. w uchwalonych planach miejscowych zagospodarowania przestrzennego:
 - 41 mln osób w zabudowie jednorodzinnej (1 mln ha),
 - 36 mln osób w zabudowie wielorodzinnej (180 tys. ha);
2. w uchwalonych studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego:
 - 140 mln osób w zabudowie jednorodzinnej (3 mln ha),
 - 176 mln osób w zabudowie wielorodzinnej (880 tys. ha).

Wszelkich wyliczeń autorzy raportu dla MTB i GM dokonali, definiując parametry chłonności demograficznej. Dla zabudowy wielorodzinnej przyjęto 200 mieszkańców na 1 ha. Liczba ta wynika z założenia, że zabudowa mieszkaniowa netto zajmuje 60% powierzchni obszaru, średnia wielkość użytkowa mieszkania wynosi w przeliczeniu na 1 mieszkańca 30 m², a pozostałe 40% zajmują tereny usług, zieleni miejskiej i komunikacji. Dla zabudowy jednorodzinnej, korzystając z analogicznych założeń, przyjęto chłonność w wysokości 40 mieszkańców na 1 ha.

Konsekwencją planowania przestrzennego wykraczającego daleko poza realne potrzeby ludności są skutki ekonomiczne w postaci konieczności wykupu gruntów przeznaczonych pod cele publiczne, w szczególności pod transport. W tym zakresie szacunkowe koszty wykupu terenów różnią się w zależności od opracowania. Instytutu Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN (Śleszyński i in. 2012) określa je na poziomie od 40 mld zł do 59 mld zł.

Główny Urząd Statystyczny na podstawie ankiet gminnych dotyczących prognozowanych skutków uchwalenia planów miejscowych szacuje skutki finansowe, według kosztów na koniec 2012 r., na 67 mld zł. Analiza GUS uwzględnia nie

tylko koszty pozyskania gruntów, ale również koszty budowy dróg i towarzyszącej infrastruktury.

Najdalej posuwa się „Raport o finansowych efektach polskiego systemu gospodarowania przestrzenią” (Olbrysz, Koziński 2011), który określa łączną wielkość zobowiązań gmin – związaną tylko z pozyskaniem terenów pod drogi i inne cele publiczne – w skali całego kraju na poziomie 130 mld zł. Autorzy dokonali szacunków na podstawie analizy planów w 98 gminach, w tym gminach miejskich. Przeprowadzając wyliczenia łącznej powierzchni terenów przeznaczonych w mppz pod funkcje budowlane, uwzględnili procent terenu przewidzianego pod drogi oraz średnie ceny gruntów w gminach. Zdaniem Olbrysza i Kozińskiego średnie tempo narastania tych zobowiązań, poczynawszy od 2003 r., wynosi około 50 mln zł dziennie.

Należy podkreślić, że zobowiązania wynikające z miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego są wykonywalne, niezależnie od tego czy zakładany rozwój zabudowy kiedykolwiek będzie skonsumowany. Zobowiązania te, do czasu aż właściciele gruntów nie zaczną domagać się wykupu, nie są uwzględniane w budżetach gmin, utrwalając fałszywe poczucie stabilności finansowej samorządów lokalnych.

Chaos przestrzenny potęguje jeszcze bardziej fakt, że pomimo posiadania przez gminy planów zagospodarowania przestrzennego pozwalających na podwojenie liczby mieszkańców Polski, powszechną praktyką stało się wydawanie pozwoleń na budowę na podstawie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Według GUS w 2012 r. w skali całego kraju wydano 142 743 decyzje o warunkach zabudowy, przy czym 3308 decyzji odnosiło się do zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej, 86 485 do zabudowy jednorodzinnej, a więc ekstensywnej.

Suburbanizacja jako wyzwanie planistyczne

Współcześnie suburbanizację należy postrzegać niewątpliwie jako zjawisko negatywne. Jeszcze przed wiekiem idea kształtowania wolno stojącej zabudowy w połączeniu z zielenią stanowiła wzór nie tylko społeczno-cywilizacyjnego projektu, ale także w znaczący sposób zmieniła postrzeganie i kształtowanie krajobrazu podmiejskiego. Zarzucenie idei kompleksowego kształtowania przedmieść, w tym miast-ogrodów, a zatem pewnych całości kompozycyjnych, doprowadziło do erupcji przypadkowo zorganizowanych obszarów zurbanizowanych, swoich twórców nie będących pełnowartościowym „miastem przed miastem”, ale groteskowym *Zwischenstadt* (por. Kegler 2006, s. 76). Nawet jeśli suburbanizacja jest postrzegana jako naturalny etap rozwoju miasta, to nie ona, jako taka, jest problemem, tylko jej chaotyczny i niekontrolowany w żadnym aspekcie przebieg. Zwraca na to szczególną uwagę Duany i in. (2001), dzieląc morfologicznie suburbanizację na tę, która przyjmuje postać chaotyczną – *urban sprawl*, oraz na przedmieścia powstające w sposób zaplanowany, uwzględniające dorobek urbanistyki.

Przeciwdziałanie zjawisku niekontrolowanej suburbanizacji to przede wszystkim zapobieganie: rozpraszaniu kapitału inwestycyjnego (depopulacji miast

w swych granicach administracyjnych), kapitału społecznego (atomizacji i konsumpcyjnej postawy wobec przestrzeni ze strony inwestorów prywatnych, komercyjnych i publicznych) oraz zasobów ekologicznych (przestrzeni otwartych). Opracowanie programu przeciwdziałania wymaga podjęcia szeroko zakrojonej dyskusji, w której wyodrębnić można dwa zasadnicze komponenty: aspekt prawny i aspekt kształtowania standardów urbanistycznych.

Koszty ekonomiczne suburbanizacji

W polskiej literaturze i praktyce jest niewiele prac mających na celu szacowanie całości kosztów suburbanizacji, począwszy od wydatków ekonomicznych na rzecz infrastruktury potrzebnej do rozwoju budownictwa na przedmieściach, a skończywszy na kosztach środowiskowych, uwzględniając wpływ na zmianę klimatu (por. Cymerman, Podciborski 2004, Niedzielski, Śleszyński 2008, Komornicki i in. 2010, Śleszyński 2013). Zazwyczaj są to prace obejmujące wybrane zagadnienia lub ograniczone obszarowo. Cechą pozytywną jest fakt, że literatura ta nie tylko podejmuje się oceny kosztów, ale zmierza także do parametryzacji ładu przestrzennego.

W celu przybliżenia problematyki kosztów związanych z suburbanizacją warto posłużyć się prostym przykładem nowej dzielnicy domów jednorodzinnych, o typowych dla Polski parametrach. Przy wytyczonej w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego drodze kategorii dojazdowej, mającej minimalną przewidzianą przepisami szerokość 10 m, budowany jest dom o powierzchni użytkowej 200 m² na działce o powierzchni 600 m².

Realny koszt budowy utwardzonej drogi (jezdni min. 6 m szerokości, obustronne chodniki po 1,5 m), z uwzględnieniem podstawowej infrastruktury podziemnej (tj. wodociągów) w przeliczeniu na 1 m² wynosi – według szacunków gmin oraz cen wynikających z przetargów na usługi budowlane – około 300–400 zł (bez kosztów ewentualnego wykupu gruntów). Typowa działka o wymiarach 20 m × 30 m przylega do drogi dojazdowej na odcinku 20 m. Zakładając, że po drugiej stronie ulicy powstanie podobny budynek, a zatem koszty realizacji odcinka są współdzielone, na jeden dom przypada 100 m² drogi. Realny koszt doprowadzenia podstawowej infrastruktury wynosi więc 30 000–40 000 zł na jeden dom. Zakładając, że gmina pobiera maksymalne stawki podatku od nieruchomości (0,37 zł od 1 m² ziemi i 0,62 zł od 1 m² powierzchni użytkowej zabudowy mieszkaniowej, dane z 2013 r.), roczny wpływ gminy wynosi 342 zł. Spłata budowy drogi wpływami z podatku od nieruchomości trwałaby blisko wiek. Kalkulacja ta nie uwzględnia kosztów utrzymania i napraw drogi, szacowanych według kosztorysów branżowych na 2,5–3,5% wartości inwestycji. Przyjmując niższe wartości (2,5% i 300 zł/m²), otrzymujemy koszt dwukrotnie większy niż przychód z podatków od nieruchomości – 750 zł rocznie.

Kalkulacja ta wygląda trochę korzystniej, jeśli wziąć pod uwagę wzrost przychodu gminy z tytułu udziału w podatkach dochodowych od osób fizycznych (37,42% w 2013 r.). Wpływy generowane przez mieszkańca wg szacunków gmin mieszczą się w przedziale 2500–3000 zł. Niemniej należy pamiętać, że podatek

ten w rzeczywistości trudno gminie przeznaczyć w całości na budowę infrastruktury technicznej, gdyż przewidziany jest także na inne cele (np. wychowanie przedszkolne czy szkolnictwo podstawowe).

Pewnym obciążeniem finansów gminy w sytuacji rozwoju przedmieść mogą być również opłaty adiacenckie czy opłaty planistyczne. Gminy korzystają jednak z tych narzędzi stosunkowo rzadko, co znalazło potwierdzenie m.in. w raporcie Najwyższej Izby Kontroli na temat ustalania i egzekwowania przez gminy województwa warmińsko-mazurskiego opłaty adiacenckiej oraz opłaty planistycznej (nr ewid. 5/2013/12/156/LOL) oraz w danych Głównego Urzędu Statystycznego na temat planowania przestrzennego w Polsce.

Powyższe wyliczenia pokazują więc, że bardzo trudno dziś o racjonalność ekonomiczną suburbanizacji, nawet licząc tylko bezpośrednie przychody i wydatki gminy z tego tytułu. System może zatem funkcjonować jedynie tak długo, jak długo odwołane są niezbędne inwestycje infrastrukturalne.

Instrumenty prawne na rzecz ograniczania przestrzennego

Studium jako prawo miejscowe

Stosunkowo łatwym w implementacji rozwiązaniem powstrzymującym chaos przestrzenny w Polsce byłoby uczynienie studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego prawem miejscowym w podstawowym zakresie, tj. w zakresie przeznaczenia terenów, intensywności i wysokości zabudowy. W takiej sytuacji każda decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu musiałaby być zgodna ze studium. Każda gmina w Polsce musi mieć opracowane studium kierunków uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego ustalające przede wszystkim przeznaczenie terenu i wynikające z tego tytułu konsekwencje formalnoprawne. W skali całego kraju w 2012 r. tylko 23 gminy nie miały tego dokumentu.

W tym modelu decyzja o warunkach zabudowy precyzowałaby jedynie ustalenia studium według zasady dobrego sąsiedztwa. Zakres decyzji ograniczałby się do kwestii kompozycyjnych, np. linii zabudowy, ukształtowania dachów itp.

Podstawowym problemem są jednak priorytety, na jakich oparto studium w danej gminie. Patrząc na ww. statystyki, należy zwrócić uwagę, że zazwyczaj priorytetem jest zwiększanie puli potencjalnych terenów zabudowy, a nie ochrona terenów otwartych. Konsekwencją uczynienia ze studiów prawa miejscowego byłoby również narażenie samorządów na kwestie odszkodowań wobec właścicieli, których tereny zostały przeznaczone pod inwestycje celu publicznego, w szczególności pod drogi.

Regiony ładu przestrzennego

Mimo negatywnego w dłuższej perspektywie czasowej wpływu suburbanizacji na kondycję finansową gmin, polskie gminy konkurują ze sobą w celu pozyskania mieszkańców. Fakt ten jest jedną z przyczyn, dla której w dokumentach planistycznych przyjmuje się nierealną pojemność demograficzną.

W Niemczech w celu zapobieżenia podobnemu zjawisku powołano do życia 96 regionów planistycznych – regionów ładu przestrzennego (niem. *Raumordnungsregion*), które grupują po kilka powiatów, a ich granice wynikają z funkcjonalnych powiązań przestrzennych. Wewnętrzna organizacja pracy regionów planistycznych różni się w poszczególnych krajach związkowych. Niemniej podstawowy cel w postaci zapobiegania niekontrolowanemu rozlewaniu się miast jest dla wszystkich krajów związkowych wspólny. Regiony ładu przestrzennego określają dla poszczególnych gmin kontyngenty pod zabudowę oraz preferencje związane z zabudową (np. lokalizacja w pobliżu stacji kolejowych). Gminy natomiast w ramach przyjętych założeń przekładają te założenia na konkretne plany zagospodarowania przestrzennego; korzystają przy tym z różnych rozwiązań planistycznych.

Rozwiązania planistyczne na rzecz ładu przestrzennego

Jednostka sąsiedzka i *Traditional Neighborhood Development Pattern*

Czarnecki (1965, s. 369) sformułował tezę, że zorganizowany rozwój urbanistyczny w Polsce mógłby następować w oparciu o jednostki sąsiedzkie, powołując się zresztą na liczne przykłady zachodnie. Sąsiedztwo to w pewnym stopniu autonomiczna kompozycyjnie „wioska” (por. Stangel 2013, s. 71). Odpowiednikiem urbanistycznej jednostki sąsiedzkiej w zapisie prawnym jest strukturalna jednostka mieszkaniowa, znana w polskiej praktyce urbanistycznej z Zarządzenia nr 9 Ministra Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska z dnia 29 stycznia 1974 r. w sprawie wskaźników i wytycznych dla terenów jako: „wydzielony układ zabudowy mieszkaniowej wraz z odpowiadającym jej programem podstawowych urządzeń usług, wypoczynku i komunikacji rozmieszczonych w zasięgu dojazdu do 500 m” (Dąbrowska-Milewska 2010, s. 18).

Powyższą definicję można odnieść do innych współczesnych modeli urbanistycznych organizacji przestrzeni wokół miejsc centralnych: TND (*Traditional Neighborhood Development Pattern*) jako wzorca opartego na (rozwinętej) koncepcji jednostki sąsiedzkiej (*Neighborhood Unit Concept*) Clarence’a Perry’ego (Perry 1974) z lat 20. XX w. czy TOD (*Transit-Oriented Development*) (Calthorpe 1993) dla modelu osiedla opierającego się na kolei aglomeracyjnej. Jednostka sąsiedzka jest modelowym sposobem kształtowania zwartych przestrzeni zurbanizowanych na terenach przedmieść i w ramach nowych realizacji urbanistycznych, ma na celu zagwarantowanie podstawowych jakości środowiska zurbanizowanego, ograniczenie tranzytu poprzez wyznaczenie strefy transportu lokalnego (Alexander 2008, s. 63), racjonalizację kosztów transportu publicznego i zapewnienie

dostępu do usług społecznych. Punktem odniesienia układu kompozycyjnego jest szkoła podstawowa, stąd jej alternatywna nazwa: *jednostka szkolna* (Czarnecki 1965, s. 368). Szkoła taka pełni funkcje środowiskowe, społeczne, a nawet polityczne. Oprócz centrum w ramach terenów publicznych przewiduje się także racjonalny program terenów zieleni urządzonej. Alexander, zgodnie z regułą Goodmana, określa liczbę jej mieszkańców (o znaczącym wpływie na lokalne władze) na około 5000 do 10 000 (Alexander 2008, s. 72). Krier populację miejskiego odpowiednika jednostki sąsiedzkiej – *urban quartier* – szacuje na około 10 000 mieszkańców, co zapewnić ma rozsądną populację dla utrzymania lokalnej szkoły podstawowej, bez konieczności dowożenia i odbierania uczniów prywatnym samochodem (Krier 1977, 1987, 2007, 2011). Kilka tak zdefiniowanych jednostek sąsiedzkich współtworzy dzielnicę miejską.

Complete community

Pojęcie *complete community* (Tachieva 2010, s. 21) to wyższy element organizacji przestrzeni zurbanizowanej, łączący jednostki sąsiedzkie w jeden, przemyślany system kształtowania relacji lokalnych terenów zainwestowanych i otwartych. Istotą systemu jest jego dostępność w wymiarze ponadlokalnym, możliwa poprzez zaaranżowane korytarze, a zarazem intymność przestrzeni sąsiedzkich w wymiarze lokalnym. *Complete community* składa się z następujących elementów:

1. Korytarze (*corridors*); to naturalne lub sztucznie ukształtowane strumienie komunikacji i wymiany energetycznej i materiałowej, zarówno jako system korytarzy dla przestrzeni otwartych (korytarze otwarte, zielone, stanowią swoisty *networking*), jak i w wymiarze infrastrukturalnym – jako ciągi komunikacyjne.
2. Specjalne rejony urbanistyczne (*districts*); to obszary o jednej, dominującej i szczególnie uprzywilejowanej funkcji (np. port lotniczy, centrum medyczne itp.). Rejony te, mimo że monofunkcyjne, w miarę możliwości powinny być kształtowane podobnie jak tradycyjna zabudowa (pozytywowa) i skomunikowane poprzez węzły TOD.
3. Sąsiedztwa (*neighborhoods*).

Elementy te mają zdefiniowany kształt i współtworzą system wzajemnie uzupełniających się przestrzeni zainwestowanych i otwartych. Jako całość może on także stanowić tzw. zrównoważony korytarz (por. Stangel, za Farr, s. 75) lub pas miejski (por. Alexander 2008, s. 25). Lokalnym przykładem próby zastosowania idei *complete community* jest koncepcja zintegrowanego systemu około 40 pól inwestycyjnych położonych w rejonie Moraska, Radojewa i Umultowa w Poznaniu (por. Ast 2001, s. 140).

Granice wzrostu miasta i granice przestrzeni otwartych

Tworzenie właściwej struktury przestrzennej nie może następować jedynie na poziomie lokalnym: osiedli i dzielnic. Konieczne jest stosowanie koncepcji zagospodarowania pozwalających na zrównoważony rozwój i zapewnienie ładu przestrzennego na poziomie miasta i aglomeracji. W tym przypadku można wyróżnić

kilka przykładowych modeli rozwoju. Dwa podstawowe modele to delimitacje granic rozwoju urbanistycznego oraz delimitacja minimalnego zasięgu obszarów otwartych (*open space*).

Urban Boundary Model stanowi metodę planowania regionalnego zakładającą delimitację opartą na statystycznej projekcji pojemności stref zurbanizowanych. Limitowanie terenów zainwestowania dotyczy jednak tylko zasięgu, a nie gęstości (intensywności) zabudowy. Na przykład stan Oregon od lat 70. XX w., jako pierwszy stan w USA, wymaga określenia *Urban Growth Boundary* (UGB), jako nieprzekraczalnej granicy puli terenów inwestycyjnych w perspektywie 20 lat, z możliwością weryfikacji granicy co 5 lat. W przypadku Portland miasto mimo wzrostu populacji o około 50% zwiększyło swój obszar zaledwie o 2% (Ziobrowski 2012, s.78). Przyrost terenów inwestycyjnych w pierwszej kolejności obejmuje, co ważne – z góry określoną rezerwę urbanistyczną, możliwą do włączenia w granice miasta do 2060 r. Zdefiniowanie rezerwy urbanistycznej (i analogicznie – rezerwy ruralistycznej, jako terenów wykluczonych spod zabudowy w perspektywie kolejnych 50 lat) ogranicza niekontrolowaną spekulację gruntami.

Granice rozwoju zabudowy są uzupełniane o definicje innych grup terenów:

1. Rezerwy ruralistycznej, która zakłada wykluczenie określonych terenów w perspektywie półwiecza z zabudowy, natomiast w sytuacjach nieprzewidzianego wzrostu zapotrzebowania na tereny inwestycyjne, po wyczerpaniu się rezerw w UGB, mogą one być przekształcane w tereny zabudowy.
2. Tereny o nieużytkowym charakterze (z wyłączeniem farm i lasów pierwszej kategorii) położone w sąsiedztwie granicy urbanistycznej, mogą być przekształcane w tereny zabudowy dopiero po wyczerpaniu się potencjału wewnątrz UGB i rezerw ruralistycznych.
3. Obszary marginalne (o nieużytkowym charakterze) z dopuszczeniem zabudowy agrarnej – tereny, które w praktyce nie powinny być zabudowane.
4. Farmy i lasy, jako jedynie hipotetyczne obszary inwestycyjne, które w rzeczywistości w zasadzie nigdy nie powinny zostać zabudowane (oregonmetro.gov).

Kluczowe dla procedury urbanistycznej jest zatem zdefiniowanie trzech grup obszarów: tych, które należałoby zabudowywać, tych, których nie należy zabudowywać (tereny chronione i otwarte), oraz grupy terenów, które można zabudowywać, gdy wyczerpią się dotychczasowe zasoby, i hierarchizacji priorytetów w tej trzeciej grupie.

Należy też podkreślić, że granica urbanistyczna może przybierać postać zielonych pasów (*Greenbelt*, *Greenedge*) jako pierścienia terenów otwartych, otaczających miasto, trwale chronionego przed zabudową. Pierścień taki składać się może z terenów wiejskich, leśnych, podmokłych, wód retencyjnych, terenów rekreacyjnych itd.

Podobnie jak w przypadku zielonych pierścieni, *Rural Boundary Model* to metoda planowania regionalnego zakładająca ochronę terenów otwartych na podstawie kryteriów ekologicznych. W tym wariantcie miasto rozwija się w ramach pasm zabudowy (swoiste miasto liniowe), w „korytarzach” (lub „zrównoważonych korytarzach”) pomiędzy klinami chronionych terenów otwartych, tworząc na skrzyżowaniach węzły o szczególnej gęstości i znaczeniu funkcjonalnym. Osia

korytarza jest linia szynowego transportu publicznego, a szerokość korytarza wyznacza wygodny dostęp pieszy do najbliższej stacji.

Transit Oriented Development

Transit Oriented Development stanowi założenie planistyczne, w którym tereny zurbanizowane skoncentrowane są wokół stref największej intensywności zabudowy i zróżnicowania funkcjonalnego (*Urban TODs*). Jądem każdej strefy jest miejsce dostępu do węzła szybkiego szynowego transportu publicznego (kolej regionalna lub podmiejska, metro, szybki tramwaj itp.).

Powyższy system kształtowania przestrzeni urbanistycznej na bazie jednostek koreluje ze średnimi odległościami między przystankami komunikacji zbiorowej, sprzężonymi z lokalnymi centrami, wyznaczonymi odpowiednio dla autobusu co ok. 400 m, dla tramwaju co około 800 m lub dla kolejki miejskiej co około 1600 m (Duany, Plater-Zyberk, 2002, F2). O ile zatem jednostka TOD (w oparciu o szybki transport szynowy) rozciągać się może na około pół mili (800 m), o tyle TND zajmuje obszar około ćwierci mili (400 m).

Historycznie jednostka sąsiedzka TOD opiera się na idei przedmieść kolejowych realizowanych w XIX w. Dostęp pieszy koncentruje się w tym wypadku wokół przystanku komunikacji publicznej (kolej aglomeracyjna). Ekonomiczny aspekt zakłada, że dla opłacalności przedsięwzięcia publicznego (realizacji przystanku kolei aglomeracyjnej) ilość budynków w ramach dościa pieszego powinna osiągnąć przynajmniej 35 gospodarstw domowych na ha, co oznacza raczej wzręcz zabudowy oparty na budownictwie szeregowym lub niewielkich założeniach wielorodzinnych niż wolno stojących domach jednorodzinnych, realizowanych nawet na minimalnych powierzchniach działek (ok. 450–500 m²).

Należy zwrócić uwagę, że pomimo logicznego założenia jakościowego, same bezwzględne parametry ilościowe stosowane w Ameryce Północnej (np. przytaczane przez Duany'ego) nie zawsze muszą być adekwatne do warunków europejskich. Apel i in. (2001) proponują przyjęcie mniejszych stref zasięgu (por. tab. 1). Równocześnie definiują oni parametr efektywności ekonomicznej przystanków transportu publicznego zlokalizowanych w dzielnicach mieszkaniowych. W rezultacie udaje się spełnić te parametry, gdy gęstość zabudowy wynosi 40–50 gospodarstw domowych na ha (w zależności od liczby osób przypadających na mieszkanie).

Tabela 1. Oddziaływanie środka lokomocji i minimalna liczba mieszkańców przypadająca na przystanek w celu zapewnienia efektywności ekonomicznej

Środek lokomocji	Zasięg oddziaływania przystanku	Minimalna liczba mieszkańców w zasięgu przystanku, gwarantująca efektywność ekonomiczną
Autobus	300 m	1000 / 1500
Tramwaj	400 m	3000
Kolej aglomeracyjna	500 m	4000

Źródło: Apel i in. (2001).

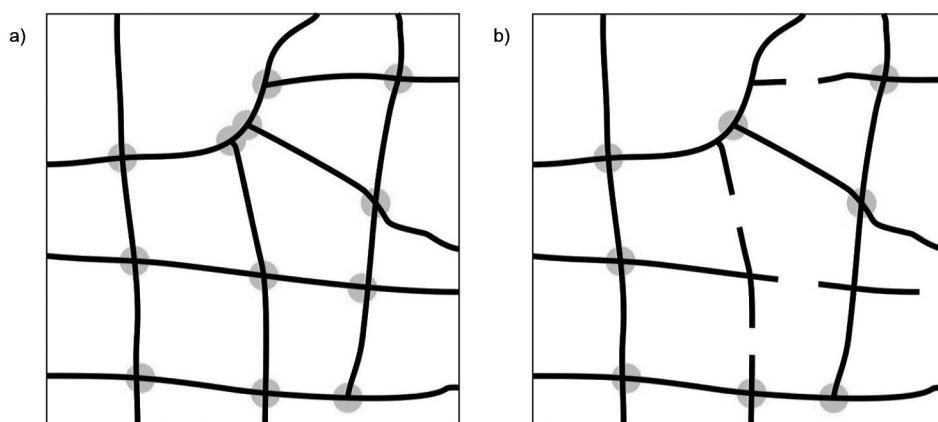
Gęstość połączeń

Dla właściwego funkcjonowania struktur urbanistycznych w skali lokalnej niezbędne jest także zapewnienie właściwych warunków dla przemieszczania się pieszo i rowerem. Bliska mobilność (niem. *Nahmobilität*, ang. *short-rangemobility*) istotnie wpływa na kształtowanie się relacji społecznych, funkcjonowanie jednostek sąsiedzkich i ograniczanie popytu na transport (por. Monheim 2009, Litman 2011).

Pięciominutowa izochrona dojścia pieszego obejmuje teren o orientacyjnej powierzchni około 0,7–0,8 km² i nie powinna rozciągać się w żadnym kierunku na ponad 1 km, jednak faktyczne pole dostępności warunkuje sieć wyznaczonych kwartałów lub inaczej – gęstość połączeń (skrzyżowań) na jednostkę terenu i jest polem mniejszym niż hipotetyczne (Olson 2010).

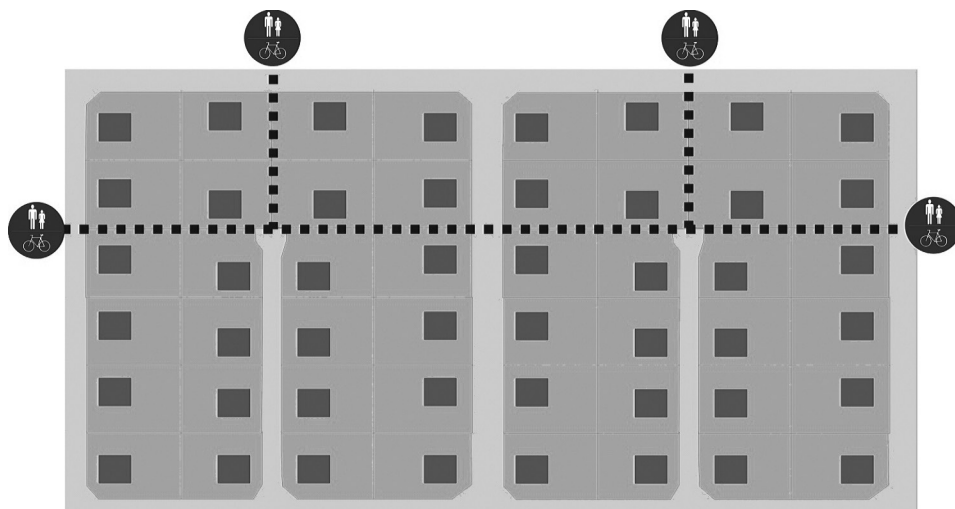
Z punktu widzenia pieszego problem sprowadza się do nadmiernego wydłużenia drogi dojścia, wynikającego z niewłaściwego kształtowania struktury urbanistycznej. W praktyce planistycznej należy odwoływać się do zgeneralizowanego parametru w postaci gęstości połączeń przypadających na kilometr kwadratowy obszaru. Gęstość połączeń definiuje się jako liczbę węzłów („skrzyżowań”) ciągów, z których mogą korzystać piesi z pominięciem tych węzłów, do których dochodzą ulice ślepe dla ruchu pieszego (por. ryc. 1). Zadowalająca gęstość połączeń ma miejsce w przypadku około 100 węzłów sieci (skrzyżowań) na km². Rzeczywista izochrona dojścia razy 100 i podzielona przez powierzchnię obszaru analizowanego podaje procent wygodnie skomunikowanej części osiedla (por. Aurbach, s. 6, 10). Im jest on wyższy (zbliżony do 100), tym lepsze warunki komunikacji pieszej na danym obszarze.

Parametr gęstości połączeń jest istotny przede wszystkim jako narzędzie przeciwdziałania scalaniu i zamykaniu gruntów ponad przyjęte w najlepszej praktyce wzorce kwartałów zabudowy. W Polsce mógłby służyć przeciw budowie osie-



Ryc. 1. Zasada obliczania liczby węzłów pieszych zakłada pomijanie węzłów ze ślepych dla ruchu pieszego ulicami. Na rycinie a) jest 12 węzłów ruchu pieszego, na rycinie b) – 8.

Źródło: opracowanie własne.



Ryc. 2. Możliwości zastosowania dróg pieszo-rowerowych (będących osobną kategorią dróg publicznych) na przedmieściach służące zwiększaniu się gęstości połączeń
Źródło: opracowanie własne.

dli zamkniętych o dużej powierzchni (np. Marina Mokotów w Warszawie). Również kształtowanie połączeń na przedmieściach, gdzie coraz bardziej powszechną praktyką staje się realizacja tzw. sięgaczy (łopatek), które służą dojazdowi do posesji zlokalizowanych wewnątrz kwartałów zabudowy. Budowa dróg dla pieszych i rowerzystów na przedłużeniu sięgaczy (por. ryc. 2) poprawiłaby warunki przemieszczania się pieszo i rowerem oraz przyczyniłaby się do ograniczania popytu na transport samochodowy.

W warunkach polskich niezbędna jest nie tylko zmiana przepisów o planowaniu przestrzennym, ale również zmiana przepisów wykonawczych do prawa budowlanego (rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie) polegająca na wprowadzeniu nowej kategorii dróg publicznych – dróg pieszo-rowerowych, które w liniach rozgraniczających powinny mieć min. 3,5 m.

Sekwencyjna gospodarka gruntami budowlanymi

Sekwencyjność zagospodarowywania terenów inwestycyjnych wynika z możliwości (lub opłacalności) realizacji i utrzymania infrastruktury dla terenów zabudowanych. Stąd szczególnie priorytet dla pierwszeństwa sprzedaży i zagospodarowywania terenów zainwestowanych (nie otwartych) bezpośrednio leżących w miastach, np. m.in. terenów pokolejowych.

Niekontrolowane przekształcenia terenów otwartych nie przewidują uwzględnienia kosztów środowiskowych. Brak równowagi między popytem i podażą terenów budowlanych, brak planowego sekwencyjnego udostępniania gruntów

powoduje, że cała pula terenów przeznaczonych pod zabudowę jest dostępna natiychmiast, a zatem gęstość rzeczywistej zabudowy gruntów przeznaczonych na inwestycję będzie wielokrotnie mniejsza niż to jest uzasadnione rachunkiem ekonomicznym. Udostępnianie terenów inwestycyjnych powinno następować zgodnie z obserwowanym popytem, jako szacowane na podstawie istniejącego trendu z określonego przedziału czasu (np. 20 lat) plus 20% rezerwy (Ziobrowski 2012, s. 162).

Przyrost terenów inwestycyjnych musi być efektem wyczerpania zagospodarowania w danym punkcie i stanowić sekwencję priorytetów działań inwestycyjnych poprzez zagospodarowywanie: rewitalizacji terenów i obiektów śródmiejskich, zagospodarowania terenów typu *brownfield*, rozbudowy terenów miejskich, modernizacji i adaptacji terenów podmiejskich, rozbudowy terenów podmiejskich, nowych osiedli wykorzystujących istniejącą infrastrukturę, nowych osiedli wymagających nowej infrastruktury, nowych osiedli na terenach otwartych, cennych środowiskowo (Duany i in. 2010, s. 1, 6). Tereny określone jako *brownfield* to poprzemysłowe nieruchomości, których rozbudowa, przekształcenia lub rewitalizacja związane są z komplikacjami wynikającymi z możliwości wystąpienia niebezpiecznych substancji, zanieczyszczeń czy skażeń. Realizacje urbanistyczne projektu typu *infill* zajmują tereny, których co najmniej 75% granic nowo projektowanego obszaru styka się z wcześniej zagospodarowywanymi gruntami (LEED ND 2009).

Kodowanie przestrzeni i wzorniki urbanistyczne

Pewnym wzmocnieniem praktyki standardów urbanistycznych może być zastosowanie kodów urbanistycznych, wspartych wzornikami urbanistycznymi i architektonicznymi. Kod urbanistyczny może zawierać szereg wskazań dotyczących kształtowania terenów zurbanizowanych i ich relacji w stosunku do terenów otwartych. Przykładem kompleksowego i zintegrowanego kształtowania przestrzeni o zakresie regionalnym jest tzw. *transekt* (por. *SmartCode*). Jest to system oparty na zasadach Nowego Urbanizmu i Rozumnego Wzrostu, zorganizowany dla wszystkich skal planowania, od planowania regionalnego do skali pojedynczego budynku, i przyjęty jako bezpośrednia adaptacja *SmartCode* lub modyfikacja w zależności od lokalnych uwarunkowań i zapotrzebowań, co jest o tyle możliwe, że system pomyślany został jako modułowy i w pełni adaptowalny. Zakłada on podział na regionalne (*Regional Sectors*) określone według priorytetów sektory zagospodarowania:

1. *Intended Growth Sectors*: tereny o pierwszorzędym priorytecie zagospodarowywania, tereny typu *browfield*, realizacje typu *infill* w miastach, węzły transportu lokalnego.
2. *Controlled Growth Sectors*: tereny o drugorzędym priorytecie zagospodarowania, rozbudowa terenów miejskich, realizacje typu *infill* na terenach podmiejskich.
3. *Restricted Growth Sectors*: tereny o najniższym priorytecie zagospodarowania, rozbudowa istniejących suburbiów, nowa zabudowa korzystająca z istniejącej infrastruktury.

Tabela 2. Procentowy udział stref w poszczególnych sektorach rozwoju dla modelu *transect*

	T1	T2	T3	T4	T5	T6
CLD		50%	10–30%	20–40%		
TND			10–30%	30–60%	10–30%	
RCD				10–30%	10–30%	40–80%

Źródło: opracowanie własne na podstawie Sorlien 2010.

4. *Greenprint* (tereny typu *preserve* i *reserve*) – tereny otwarte, wyłączone spod działalności inwestycyjnej, tereny chronione prawnie (*preserve*) lub przewidziane do objęcia ochroną, także w ramach tworzenia zielonych korytarzy kompleksowego systemu terenów otwartych (*reserve*).

Do nich przypisano określone formy terenów zainwestowanych: zgrupowania zabudowy na terenie otwartym (*Clustered Land Development* – CLD), tradycyjne osiedla urbanistyczne (*Traditional Neighborhood Development* – TND) i centra regionalne (*Regional Center Development* – RCD). Te z kolei mają określone parametrycznie właściwości według charakterystyki stref: T1 – strefa naturalna (*natural zone*), T2 – strefa wiejska (*rural zone*), T3 – strefa podmiejska (*sub-urban zone*), T4 – strefa miejska (*general urban zone*), T5 – strefa śródmiejska (*urban center zone*), T6 – ściśle centrum (*urban core zone*), D – rejony specjalne (*district*). Kod strefy zawiera m.in. wytyczne dla kształtowania standardów krajobrazowych, gęstości, charakteru, usytuowania, konfiguracji i funkcji zabudowy, wytyczne parkingowe, ustalenia miejskiej sfery wizualnej, a także indywidualnie stosowane, w zależności od potrzeby, szczegółowe *moduły* tematyczne i branżowe, właściwe dla danej strefy. Zagadnienia modułów obejmują m.in.: rekultywację gruntów i urbanizm agrarny, narzędzia promocji i polityki realizacji budownictwa dostępnego, standardy architektoniczne, infrastrukturę rowerową, kształtowanie przestrzeni publicznych, kompletne rozwiązywanie przestrzeni ulicy (*complete streets*), zapobieganie przestępczości, gospodarkę wodami opadowymi w mieście, infrastrukturę przeciwpowodziową, ochronę przed hałasem, zasady ochrony krajobrazu i wiele innych, konfigurowanych w zależności od uwarunkowań i potrzeb.

Dla obszarów o szczególnej wartości kulturowej, dziedzictwie historycznym i walorach krajobrazowych właściwe jest opracowywanie indywidualnych narzędzi waloryzacji i kodyfikacji urbanistycznej. Przykładem mogą być systemy ewaluacji miejskich i regionalnych kodów DNA: *Historic Area Assessment*, HAA, *English Heritage* (por. Gajny, Jeleński 2013). Jako narzędzi zarządzania rozwojem przestrzennym przy uwzględnieniu cech właściwych lokalnej tożsamości, przewodników inwestorskich i kompendiów decyzyjnych. Rozwinięciem idei precyzowania lokalnego DNA jest wzornik (*Patternbook*) zawierający szczegółowe wytyczne w zakresie typologii: architektonicznych, urbanistycznych i krajobrazowych komponentów przestrzeni. Do jednych z najlepiej opracowanych narzędzi należy system profesjonalnych wzorników przygotowany przez firmę Urban Design Associates (UDA 2004).

Podsumowanie

Przytoczone powyżej rozwiązania stanowią tylko pewien wzorzec lub zbiór możliwych działań na rzecz ograniczania chaotycznego rozlewania się polskich miast. Bez tego nie będzie można prowadzić właściwej polityki miejskiej. W celu osiągnięcia pełnego sukcesu należy stosować zarówno rozwiązania prawne (np. poprzez uczynienie ze studium prawa miejscowego), jak i mechanizmy planistyczne i ekonomiczne. W skali lokalnej należy wykształcić przede wszystkim właściwe wzorce projektowe, natomiast w skali ponadlokalnej – zapewnić struktury administracyjne, np. na wzór niemieckich regionów planistycznych, które umożliwiłyby koordynację planowania przestrzennego, zwłaszcza w kwestii limitów pod zabudowę w aglomeracjach miejskich. Przedstawione w tekście modele kształtowania przestrzeni zurbanizowanej mogą być wzajemnie komplementarne.

W powyższym kontekście staje się jasne, że dopiero planowanie na poziomie regionalnym (relacja miasto–region) stanowi właściwą skalę urbanistyczną. Plan regionalny gwarantuje nadrzędny priorytet ochrony terenów otwartych, transport publiczny, jakość środowiska zamieszkania czy zarządzanie zasobami naturalnymi, w tym wodą. Zapobiega także niekontrolowanemu rozrostowi tkanki w przypadkowych miejscach, nawet jeśli lokalnie może być ona atrakcyjnie zaaranżowaną przestrzenią (Duany i in. 2010, s. 1, 2).

Literatura

- Alexander C. 2008. Język wzorców. Gdańskie Wydawnictwo Psychologiczne, Sopot.
- Apel D., Böhme C., Meyer U., Preisler-Holl L. 2001. Szenarien und Potenziale einer nachhaltiglächensparenden und landschaftsschonenden Siedlungsentwicklung. UBA-Berichte 1/00, Erich Schmidt Verlag – DIFU, Berlin.
- Ast R. 2001. Kształtowanie przestrzeni regionów i miast. Wybrane zagadnienia. Wydawnictwo Politechniki Poznańskiej, Poznań.
- Calthorpe P., Fulton W. 2001. The Regional City. Island Press, Washington DC.
- Calthorpe P. 1993. The Next American Metropolis: Ecology, Community and the American Dream. Princeton Architectural Press, New York.
- Cymerman R., Podciborski T. 2004. Propozycja metody oceny ładu przestrzennego przy analizie stanu zagospodarowania obszarów wiejskich. Acta Scientiarum Polonorum, 3(1): 31–45.
- Czarnecki W. 1965. Planowanie miast i osiedli. T. II. Miejsca pracy i zamieszkania. Państwowe Wydawnictwa Naukowe, Warszawa.
- Dąbrowska-Milewska G. 2010. Standardy urbanistyczne dla terenów mieszkaniowych – wybrane zagadnienia. Architecturae et. Artibus, 1.
- Duany A., Plater-Zyberk E. i in. 2002. Lexicon for the New Urbanism (http://www.dpz.com/pdf/LEXICON_.PDF).
- Duany A., Plater-Zyberk E., Speck J., 2001. Suburban Nation: The Rise of Sprawl and the Decline of American Dream. North Point Press, New York.
- Duany A., Speck J., Lyndon M. 2010. The Smart Growth Manual. McGraw-Hill, New York.
- Gajny I., Jeleński T. 2013. Globalizacja i tożsamość: wybrane narzędzia ochrony tożsamości miejsc na przykładach brytyjskich (<http://intbaupoland.com/artykuly.html>; dostęp: 20.10.2013)
- Gehl J. 2009. Życie między budynkami. Wydawnictwo RAM, Kraków.
- Kegler H. 2006. Suburbanizacja. Międzynarodowe tendencje i praktyczne możliwości działania. [W:] T. Ossowicz, T. Zipser (red.), Urbanistyka w działaniu. Teoria i praktyka. Urbanista, Warszawa, s. 76–100.

- Komornicki T., Śleszyński P., Rosik P., Pomianowski W., Stepniak M., Silka P. 2010. Dostępność przestrzenna jako przesłanka kształtowania polskiej polityki transportowej. *Biuletyn KPZK PAN*, 241: 6–163.
- Krier L. 1977. *The City Within the City*. A+U, Special Issue: 69–152.
- Krier L. 2007. *Architecture. Choice or Fate*. Papadakis Publisher, Berkshire, UK.
- Krier L. 2011. *Architektura wspólnoty*. Wydawnictwo Słowo/Obraz Terytoria, Gdańsk.
- LEED 2009 for Neighborhood Development, Congress for the New Urbanism, Natural Resources Defense Council, U.S. Green Building Council, 2012.
- Litman T.A. 2011. *Economic Value of Walkability*. Victoria Transport Policy Institute (www.vtpi.org, s. 1–28).
- Monheim H. 2009. *Nahmobilität – Chance für mehr Lebens- und Bewegungsqualität und effizienten Verkehr. Mobilogisch! 4*.
- Niedzielski M.A., Śleszyński P. 2008. Analyzing accessibility by transport mode in Warsaw. *Geographia Polonica* 81, 2: 61–78.
- Olbryś A., Jacek Koziński J. 2011. Raport o finansowych efektach polskiego systemu gospodarowania przestrzenią. Piaseczno.
- Olson J. 2010. *The Five-Minute Walk: More than Just a Circle* (<http://olsonplanning.com/2010/08/23/the-five-minute-walk-more-than-just-a-circle/>).
- Perry C. 1974. *The Neighborhood Unit, Neighborhood and Community Planning*. Regional Survey of New York and its Environs, VII, Monograph One: 21–140.
- Salingaros N.A. 2010. *Twelve Lectures on Architecture. Algorithmic Sustainable Design*. Umbau-Verlag, Hamburg.
- Sorlien S. 2010. *Neighborhood Conservation Code. A Transect-Based Infill Code for Planning and Zoning*. Center for Applied Transect Studies.
- Stangel M. 2013. *Kształtowanie współczesnych obszarów miejskich w kontekście zrównoważonego rozwoju*. Wydawnictwo Politechniki Gliwickiej, Gliwice.
- Staszewska S. 2013. *Urbanizacja przestrzenna strefy podmiejskiej*. Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań.
- Śleszyński P. 2013. Propozycja kompleksowej koncepcji wskaźników zagospodarowania i ładu przestrzennego. [W:] P. Śleszyński (red.), *Wskaźniki zagospodarowania i ładu przestrzennego w gminach*. *Biuletyn KPZK PAN*, 252: 176–232.
- Śleszyński P., Górczyńska M., Deręgowska A., Zielińska B. 2012. *Analiza stanu i uwarunkowań prac planistycznych w gminach na koniec 2011 roku*. Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN, Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej, Warszawa.
- Tachiev G. 2010. *Sprawl Repair Manual*. Island Press, Washington DC.
- Talen E. 2009. *Urban Design Reclaimed. Tools, Techniques, and Strategies for Planners*. American Planning Association, Planners Press, Chicago.
- UDA 2004. *The Architectural Pattern Book*. W.W. Norton & Company Ltd., Castle House, London.
- Ziobrowski Z. 2012. *Urbanistyczne wymiary miast*. IRM, Kraków.

Towards a rational urban policy of Poland

Abstract: Changes in the spatial structure of Poland occur in a manner far from the principles of sustainable development. Polish legislation had not formed proper mechanisms for effective protection of sites against a chaotic development. Existing mechanisms, based on zoning plans have failed. Negative effects can be observed by the government, which proceeded to prepare assumptions of urban policy. The purpose of this text is to detain uncontrolled urbanization, to foster revitalization of the central districts and to reduce dependence on the car. This article is a reflection on necessary changes in government urban policy. This paper presents the most important problems of spatial development and possible solutions. Authors compare the best foreign practice and show its possible application in Polish conditions.

Keywords: spatial policy, suburbanization, revitalization, urban policy, transport policy

